

## **Stellungnahme des Fachbereichs Gesundheitsfachberufe im EbM-Netzwerk**

**zum**

### **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für ein Gesetz zur Stärkung der hochschulischen Pflegeausbildung, zu Erleichterungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse in der Pflege und zur Änderung weiterer Vorschriften (Pflegestudiumstärkungsgesetz – PflStudStG)**

Der vorgelegte Referentenentwurf für das Pflegestudiumstärkungsgesetz beinhaltet unter anderem Anpassungen von Bestimmungen des Pflegeberufegesetzes (PflBG) für die Durchführung und die Refinanzierung der hochschulischen Pflegeausbildung nach Teil 3 PflBG, mit dem Ziel, die Bereitstellung und die Nachfrage von wohnortnahen Angeboten für die hochschulische Ausbildung in den Pflegeberufen zu fördern. Pflegestudierende sollen künftig regelhaft eine monatliche Vergütung erhalten, und die Aufwände der Praxiseinrichtungen (z. B. Krankenhäuser, stationäre Pflegeeinrichtungen) für die praktische Ausbildung der Studierenden sollen refinanziert werden. Somit sollen wesentliche Barrieren für die Aufnahme eines Pflegestudiums und die Beteiligung von Praxiseinrichtungen an der hochschulischen Pflegeausbildung minimiert werden.

Anlass für diese geplanten gesetzlichen Änderungen ist ein stagnierend sehr geringer Anteil hochschulisch Lernender unter allen Personen, die eine Ausbildung in einem Pflegeberuf in Deutschland absolvieren („Akademisierungsquote“). Laut Referentenentwurf und weiteren Erhebungen [1] [2] liegt diese Quote um mindestens das Zehnfache unter dem Anteil, der erforderlich wäre, um die vom Wissenschaftsrat vor über zehn Jahren empfohlene Quote von 10 bis 20 % akademisch qualifizierter Pflegefachpersonen in der direkten Versorgung [3] zu erreichen. In Universitätskliniken beispielsweise beträgt die Quote akademisch qualifizierter Pflegefachpersonen aktuell durchschnittlich 2 % [4], in anderen Pflegesettings liegt sie vermutlich noch tiefer.

Obwohl mit dem 2020 in Kraft getretenen PflBG erstmals in Deutschland die hochschulische Ausbildung als regelhafter Weg neben der beruflichen Ausbildung in den Pflegeberuf etabliert wurde und deutschlandweit inzwischen über 50 Studiengänge existieren, bleibt im Mittel rund die Hälfte der verfügbaren Studienplätze unbesetzt [2]. Als ein entscheidender Grund hierfür wurden in mehreren Stellungnahmen, auch mit Beteiligung des EbM-Netzwerks, fehlende Refinanzierungsmöglichkeiten für den praktischen Ausbildungsanteil der Pflegestudierenden und eine fehlende Vergütung der Leistungen der Studierenden angeführt [5]. Die fehlende Vergütung der studentischen Aufwände wiegt insbesondere schwer aufgrund des hohen Praxisanteils im Pflegestudium (mindestens 2.300 Stunden) und der Koexistenz anderslautender Regelungen im Hebammengesetz (HebG) für Studierende der Hebammenwissenschaft. Pflegestudierende sind somit systematisch schlechter gestellt als beruflich Auszubildende im Pflegeberuf und die Studierenden der Hebammenwissenschaft.

Das Netzwerk Evidenzbasierte Medizin (EbM-Netzwerk) unterstützt die Ziele des Referentenentwurfs des Pflegestudiumstärkungsgesetzes und befürwortet grundsätzlich Regelungen, die eine Refinanzierung der praktischen Ausbildungsanteile in der hochschulischen Pflegeausbildung und eine Vergütung der studentischen Aufwände gewährleisten. Das Netzwerk sieht

darin potenziell wirkungsvolle Ansätze, um die Zahl der Pflegestudierenden und damit den Anteil hochschulisch qualifizierter Pflegefachpersonen mit ausgewiesenen Kompetenzen in der Umsetzung einer evidenzbasierten Praxis zu erhöhen. Allerdings besteht in den vorgeschlagenen Regelungen aus Sicht des EbM-Netzwerks Nachbesserungsbedarf, um die Akkreditierungsfähigkeit der Studiengänge und das Erreichen der Ziele einer hochschulischen Pflegeausbildung zu gewährleisten.

## **(1) Gesamtverantwortung der Hochschulen**

Laut dem Referentenentwurf soll die Refinanzierung der Kosten für die Ausbildungsvergütung aus den Ausbildungsfonds der Bundesländer nach § 26 PflBG erfolgen, die bisher ausschließlich für die berufliche Ausbildung zur Verfügung stehen. Dafür ist es vorgesehen, dass die hochschulische Ausbildung im Pflegeberuf künftig regelhaft im Wege eines dualen Studiums erfolgt und die Hochschulen Kooperationsverträge mit ausbildenden Praxiseinrichtungen schließen. Diesen Praxiseinrichtungen, im Gesetzentwurf als Träger der praktischen Ausbildung bezeichnet, wird mit den vorgeschlagenen Änderungen die Organisation und Durchführung der praktischen Ausbildung im Rahmen der hochschulischen Pflegeausbildung zugewiesen. Bisher liegt die Verantwortung für die Durchführung der praktischen Ausbildungsanteile explizit bei den Hochschulen (§ 38 Absatz 4 Satz 2 PflBG).

Nach aktuell geltenden Bestimmungen für die Akkreditierung von Studiengangskonzepten, insbesondere nach § 9 der Musterrechtsverordnung gemäß Artikel 4 Absätze 1–4 Studienakkreditierungsstaatsvertrag (im Folgenden KMK-Musterrechtsverordnung 2017) [6], muss in dualen Studiengängen die Verantwortung für die Qualitätssicherung der praktischen Ausbildung bei der Hochschule liegen. Zwar wird in weiteren vorgeschlagenen Anpassungen des PflBG (z. B. § 38 Absatz 4, § 38a) auf die Bindung der praktischen Ausbildung an das akkreditierte Studiengangskonzept in hochschulischer Gesamtverantwortung verwiesen, jedoch ist dies aus Sicht des EbM-Netzwerks unzureichend, um eine ausreichende Qualität des praktischen Teils der hochschulischen Pflegeausbildung zu gewährleisten. In den vorgesehenen neuen Regelungen zum § 38 PflBG inklusive §§ 38a–b ist die Verantwortung der Hochschule für die Qualitätssicherung der praktischen Ausbildung zu ergänzen. Weiterhin sollten hier die Anforderungen an die Kooperationsverträge zwischen den Hochschulen und den Trägern der praktischen Ausbildung definiert werden, z. B. hinsichtlich der subsidiären Pflicht der Ausbildungsträger, die aus dem Vertrag mit der Hochschule geltenden Anforderungen an die inhaltliche, didaktisch-methodische und zeitliche Gestaltung der praktischen Ausbildung auch ihrerseits in ihre Kooperationsverträge mit den weiteren beteiligten Praxiseinrichtungen aufzunehmen und die Umsetzung dieser Anforderungen zu überwachen.

## **(2) Dualer Status der Studierenden**

Der Referentenentwurf beinhaltet weiterhin die Ergänzung des Teils 3 PflBG um den neuen § 38b, wonach die Träger der praktischen Ausbildung Ausbildungsverträge mit den Studierenden – in Analogie zu den Ausbildungsverträgen mit den beruflichen Auszubildenden – schließen und hierüber die Zahlung der monatlichen Vergütung regeln sollen. Mit diesen Verträgen werden die Studierenden rechtlich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gleichgestellt. Die daraus erwachsenen Rechte und Pflichten der Studierenden stehen teils tatsächlich oder potenziell im Widerspruch zu den Rechten von Studierenden gemäß den Hochschulgesetzen der Länder, die z. B. die Präsenzplichten von Studierenden stark einschränken und

diesen ein hohes Maß an Eigenverantwortung im selbstgesteuerten Lernen zuweisen, ganz in Übereinstimmung mit den Qualifikationszielen eines Hochschulstudiums. Darüber hinaus setzt nach § 12 Absatz 1 Satz 3 KMK-Musterrechtsverordnung 2017 [6] die Akkreditierung von Studiengangskonzepten voraus, dass diese „geeignete Rahmenbedingungen zur Förderung der studentischen Mobilität (insbesondere im Ausland)“ enthalten. Der mit dem geplanten Ausbildungsvertrag einhergehende Arbeitnehmerstatus der Studierenden kann die Absolvierung eines Teils des Studiums im Ausland, sei es in Form eines Auslandsemesters oder eines Auslandspraktikums, erheblich erschweren, z. B. aufgrund obengenannter Präsenzpfllichten oder aus haftungsrechtlichen Gründen. Um entsprechende Barrieren in der Akkreditierung der Studiengangskonzepte nach Teil 3 PflBG zu reduzieren oder zu umgehen und den Studierenden ein Studium entsprechend den Zielen eines akademischen Hochschulstudiums zu ermöglichen, bieten sich nach Einschätzung des EbM-Netzwerks folgende Lösungen an:

- Die inhaltlichen Anforderungen an die Ausbildungsverträge nach § 38b PflBG werden dahingehend präzisiert, dass die Vertragsinhalte jeweils im Einklang mit den hochschulgesetzlichen Bestimmungen der Länder und mit weiteren rechtlichen Bestimmungen zur Durchführung eines Hochschulstudiums nach den aktuellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Akkreditierung zu definieren sind. Die Hochschulen sollten eine kenntnisnehmende Zeichnungspflicht für die Verträge erhalten.
- Alternativ zu einer Vergütung auf der Basis eines Ausbildungsvertrags erfolgt die Zahlung des Studierenden-Entgelts in Form eines Stipendiums.

### **(3) Dauer des Studiums und Dauer der Zahlung der Ausbildungsvergütung**

Ebenfalls zu präzisieren ist die Dauer der Zahlung der Vergütung der Studierenden. Der mit dem Referentenentwurf vorgeschlagene neue § 38b PflBG enthält in Absatz 2 die Vorgabe, dass die Träger der praktischen Ausbildung den Studierenden monatlich für die Dauer des Studiums eine „angemessene Vergütung“ zahlen. Nach § 38 Absatz 1 PflBG in seiner aktuellen und laut Referentenentwurf weiterhin gültigen Fassung soll ein berufsqualifizierendes Pflegestudium mindestens sechs Semester dauern. Die Regelstudienzeit von weit über 90 % bereits etablierter primärqualifizierender Studiengänge nach Teil 3 PflBG beträgt jedoch sieben oder acht Semester, da der gesetzlich vorgegebene Mindestumfang für die theoretischen (2.100 Stunden) und die praktischen (2.300 Stunden) Anteile und die hochschulische Ausbildung insgesamt (4.600 Stunden) (§ 30 Absatz 2 Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung – PflAPrV) zzgl. eines relevanten Selbststudiumsanteils nicht mit einer sechssemestrigen Dauer des Studiums vereinbar ist, ohne dass die Studierbarkeit gefährdet wird. Obwohl das PflBG grundsätzlich eine Dauer von mehr als sechs Semester zulässt, wird im Referentenentwurf in der Darstellung der ökonomischen Implikationen der vorgeschlagenen neuen Regelungen ausschließlich von einem sechssemestrigen Studium ausgegangen (z. B. S. 5).

Um die Ziele des Pflegestudiumstärkungsgesetzes zu erreichen, ist eine Zahlung der Vergütung der Studierenden über die gesamte Dauer eines akkreditierten Studiengangs hinweg maßgeblich. Für die notwendige Planungssicherheit der Hochschulen, Träger der praktischen Ausbildung und der (potenziellen) Studierenden plädiert das EbM-Netzwerk daher dafür, in den vorgeschlagenen ergänzenden Regelungen zur Finanzierung zu präzisieren, dass die Ausbildungsvergütung über die gesamte Regelstudienzeit des akkreditierten Studiengangs zu

zahlen ist. Ergänzende Regelungen für Studierende mit Verzögerungen im Ablauf des Studiums ohne eigenes Verschulden, z. B. infolge eines Auslandsaufenthalts oder eines persönlichen Härtefalls, sind ebenfalls aufzunehmen.

#### **(4) Weitere Förderung des hochschulischen Ausbildungswegs durch besser abgrenzbare zugewiesene Aufgaben**

Als ein wesentliches Motiv für den vorliegenden Referentenentwurf wird die notwendige Steigerung der Zahl der Pflegestudierenden genannt (z. B. S. 2, S. 5). In der Darstellung der finanziellen Konsequenzen wird eine Verdopplung der jährlichen Immatrikulationszahlen von 500 auf 1.000 Pflegestudierende p.a. infolge der neuen Regelungen angenommen (z. B. S. 5). Diese angenommene Verdopplung ist unzureichend, um das vom Wissenschaftsrat ausgegebene Mindestziel in absehbarer Zeit zu erreichen und einen bedarfsgerechten Anteil hochschulisch qualifizierter Pflegefachpersonen – in Zeiten demografisch wachsenden Pflegebedarfs – zu gewährleisten. Für das Erreichen des empfohlenen Mindestziels innerhalb der nächsten Dekade ist eine Steigerung der Studierendenzahlen um mindestens das Zehnfache notwendig.

Hierfür sind neben attraktiven Studiumsbedingungen mit studierbaren Studiengangskonzepten vor allem die Qualifikationsziele und die zugeschriebenen Aufgaben der Absolventinnen und Absolventen maßgeblich. Nach wie vor unterscheiden sich die zu erwerbenden Kompetenzen von Auszubildenden in der beruflichen Ausbildung (z. B. Anlage PflAPrV) und von Studierenden in der hochschulischen Pflegeausbildung (z. B. Anlage 5 PflAPrV) nur in Nuancen und lassen sich somit allenfalls begrenzt in unterscheidbare Verantwortungsniveaus in der beruflichen Praxis, inklusive korrespondierender tariflicher Differenzierung, übersetzen. Eine wesentliche Ursache dieser Problematik liegt darin, dass sowohl der berufliche als auch der hochschulische Ausbildungsweg vollumfänglich die Qualifikationsziele für die Erlaubnis der Ausübung des Pflegeberufs nach der EU-weit geltenden Richtlinie 2005/36/EG adressiert. Diese Indifferenz zwischen zwei grundsätzlich unterschiedlichen Ausbildungsniveaus bringt erhebliche Schwierigkeiten für die qualifikationsadäquate Berufseinmündung der Absolventinnen und Absolventen mit sich und nivelliert versorgungsrelevante Qualifikationsunterschiede, nicht zuletzt zulasten der Sicherheit und Qualität der Versorgung von Menschen mit Pflegebedarf. Sie stellt überdies EU-weit einen Sonderweg dar, da die genannte EU-Richtlinie eine Ausbildung auf Niveau 6 des Deutschen bzw. Europäischen Qualifikationsrahmens als Erstausbildungsniveau für die Erlangung der Erlaubnis zur Ausübung des Pflegeberufs definiert. Mit Ausnahme sehr weniger weiterer Länder ist EU-weit ein abgeschlossenes Bachelorstudium Pflege Voraussetzung für die Berufsausübung.

Aus Sicht des EbM-Netzwerks befähigt die dreijährige berufliche Ausbildung eben nicht vollumfänglich zu einer Ausübung des Pflegeberufs nach den Prinzipien der evidenzbasierten Praxis im Sinne der genannten Richtlinie. Eine Ausbildung auf dem Niveau 6 des Deutschen Qualifikationsrahmens wird hierfür als unabdingbar erachtet. Das EbM-Netzwerk fordert daher, die Regelungen zu den Zielen der beruflichen und der hochschulischen Ausbildung so anzupassen, dass eine vollumfängliche Ausübung der Aufgaben nach der Richtlinie 2005/36/EG, d. h. der Vorbehaltsaufgaben nach § 4 PflBG, sowie erweiterter Aufgaben, wie z. B. im Sinne § 4 PflBG, eine abgeschlossene hochschulische Pflegeausbildung voraussetzt. Der Zugang zur hochschulischen Pflegeausbildung sollte in einem gestuften, vertikal durchlässigen System Absolventinnen und Absolventen von Ausbildungswegen auf tieferem Qualifikationswegen unter definierten Bildungsvoraussetzungen und Erfahrungsstufen offenstehen. Die in § 4

Absatz 2 Ziffer 3 PflBG genannten Vorbehaltsaufgaben der Analyse, Evaluation, Sicherung und Entwicklung der Qualität der Pflege sollten explizit und ausschließlich auf wissenschaftlicher Basis erfolgen.

#### **(5) Weitere Barrieren und Kompatibilitätsrisiken in der Durchführung der hochschulischen Pflegeausbildung**

Neben den obengenannten Inkompatibilitäten bestehen weitere Divergenzen zwischen den aktuellen und auch künftigen Regelungen im PflBG und in der PflAPrV auf der einen und hochschulgesetzlichen oder akkreditierungsrechtlichen Vorgaben auf der anderen Seite. Diese Divergenzen gefährden eine rechtssichere und für alle Beteiligten machbare Durchführung der hochschulischen Ausbildung nach Teil 3 PflBG und betreffen die Berücksichtigung der rechtlich vorgegebenen hohen Anteile praktischer Ausbildung in den Studiengangskonzepten und die mit dem vorliegenden Referentenentwurf nochmals zusätzlich geplanten Präsenzplichten der Studierenden.

Zur praktischen Ausbildung: Nach den Vorgaben der KMK-Musterrechtsverordnung 2017 für die Akkreditierung von Studiengangskonzepten [6] kann bei einem dualen Bachelor-Studiengang im Umfang von 180 Kreditpunkten maximal ein Umfang von 60 Kreditpunkten praxisbasierter Ausbildungen, also 1.800 Stunden studentischer Arbeitszeit, auf den Studienabschluss angerechnet werden. Bezogen auf den im PflBG (bzw. in der zugrunde liegenden Richtlinie 2005/36/EG) geforderten Mindestumfang von 2.300 Praxisstunden ergibt sich hieraus ein Delta von 500 Stunden studentischen Arbeitsaufwands, die nicht auf das Pflegestudium angerechnet werden können. Lösungen hierfür liegen entweder in einer Anpassung der Akkreditierungsvorgaben speziell für die hochschulische Pflegeausbildung, z. B. in Form eines regelhaften Gesamtumfangs von 210 oder 240 Kreditpunkten für die hochschulische Pflegeausbildung, oder in zusätzlichen Regelungen im PflBG oder nachgeordneten Verordnungen, die eine anteilige Anrechnung auf die theoretische Ausbildung oder das Selbststudium ermöglichen.

Zu den Präsenzplichten: Mit dem Referentenentwurf soll § 30 PflAPrV um Bestimmungen erweitert werden, die von den Studierenden den Nachweis an der Teilnahme an curricular geplanten selbstgesteuerten Lernaktivitäten oder E-Learning-Angeboten verlangen. Diese Nachweispflicht steht nicht nur im Kontrast zu den hochschulgesetzlich stark eingeschränkten Präsenzplichten der Studierenden, sondern greift auch in die rechtlich gesicherte Hoheit und Autonomie von Hochschulen in der Regelung der Anforderungen an einen erfolgreichen Modulabschluss ein. Darüber hinaus dürfte eine Kontrolle der Umsetzung dieser Nachweispflicht ganz erhebliche Erfüllungsaufwände aufseiten der Studierenden und der Hochschule mit sich bringen. Die Regelung der Präsenzplichten sollte in die Verantwortung der Hochschulen gelegt werden, die im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde unter Berücksichtigung aller relevanten rechtlichen Bestimmungen (Hochschulgesetz, Akkreditierungsanforderungen, sonstige Anforderungen gemäß PflBG) entsprechende Regelungen treffen.

**Abschließend sei betont, dass das EbM-Netzwerk ausdrücklich die Intention des vorliegenden Referentenentwurfs unterstützt. Unter Berücksichtigung des aufgezeigten Nachbesserungsbedarfs bieten die geplanten Anpassungen am PflBG die Aussicht, dass Pflegestudiengänge zu attraktiven Studienangeboten entwickelt werden können,**

**die helfen, den Mangel an qualifizierten Pflegefachpersonen zu mildern und Deutschland näher an den europäischen (Mindest-)Standard im pflegerischen Qualifikations-Mix heranzubringen. Die intendierte Steigerung der Studierendenzahlen ist aus Sicht des EbM-Netzwerks unerlässlich für eine konsequente evidenzbasierte Pflege und bedarfsgerechte Versorgungsqualität.**

Berlin, den 4. Mai 2023

**Für den Fachbereich Gesundheitsfachberufe**

**Prof. Dr. Gabriele Meyer**, Halle

**Prof. Dr. Cordula Braun**, Freiburg

**Prof. Dr. Katrin Balzer**, Lübeck

## **Referenzen**

- [1] Wissenschaftsrat. HQGplus-Studie zu Hochschulischen Qualifikationen für das Gesundheitssystem – Update. Quantitative und qualitative Erhebungen der Situation in Studium, Lehre, Forschung und Versorgung. Köln, 2022, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/2022/9541-22.html> [30.04.2023].
- [2] Meng M, Peters M, Dorin L. Erste Sondererhebung des BIBB-Pflegepanels: ein aktueller Überblick zu berufsqualifizierenden Pflegestudiengängen. Version 1.0 Bonn, 2022. [https://res.bibb.de/vet-repository\\_780291](https://res.bibb.de/vet-repository_780291) [30.04.2023].
- [3] Wissenschaftsrat. Empfehlungen zu hochschulischen Qualifikationen für das Gesundheitswesen. Drs. 2411-12, Berlin 13.07.2012, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2411-12.pdf> [30.04.2023].
- [4] Bergjan M, Tannen A, Mai T, Feuchtinger J, Luboinski J, Bauer J, Fischer U, Kocks A. Einbindung von Pflegefachpersonen mit Hochschulabschlüssen an deutschen Universitätskliniken: ein Follow-up-Survey. Z Evid Fortbild Qual Gesundhwes. 2021;163:47-56. German. doi: 10.1016/j.zefq.2021.04.001.
- [5] Verband der PflegedirektorInnen der Universitätskliniken und Medizinischen Hochschulen Deutschlands (VPU e.V.), Deutscher Pflegerat e.V., Deutsche Gesellschaft für Pflegewissenschaft e.V., Bundesdekanekonferenz Pflegewissenschaft, Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe e.V., European Academy of Nursing Science, Deutsches Netzwerk Evidenzbasierte Medizin, Netzwerk Pflegewissenschaft und Praxisentwicklung im VPU e.V. Forderung nach einer Finanzierung der hochschulischen Pflegeausbildung und den weiteren Ausbau von Pflegestudiengängen. 22.03.2022, [https://www.ebm-netzwerk.de/de/veroeffentlichungen/pdf/gemeinsames\\_forderungspapier\\_pflegestudiengaenge\\_finanzierung\\_pflegeausbildung.pdf](https://www.ebm-netzwerk.de/de/veroeffentlichungen/pdf/gemeinsames_forderungspapier_pflegestudiengaenge_finanzierung_pflegeausbildung.pdf) [30.04.2023].
- [6] Kultusministerkonferenz. Musterrechtsverordnung gemäß Artikel 4 Absätze 1–4 Studienakkreditierungsstaatsvertrag. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.12.2017. <https://www.akkreditierungsrat.de/de/akkreditierungssystem-rechtliche-grundlagen/gesetze-und-verordnungen/gesetze-und-verordnungen> [30.04.2023].